



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per gli Affari Regionali e le
Autonomie
ROMA

OGGETTO: Legge regionale Puglia 30 dicembre 2020, n. 35, recante “*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021*” – Impugnativa.

Con riferimento alla legge regionale in oggetto, acquisite le valutazioni della competente Direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, si osserva quanto segue.

1. L'**articolo 15** della legge in esame, intervenendo a modificare gli **articoli 5 e 7** della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14, recante “*Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell’attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale*”, dispone un’ulteriore proroga delle norme straordinarie e temporanee di cui all’articolo 1 della stessa L.R. n. 14 del 2009, protraendo ulteriormente l’efficacia di una disciplina eccezionale a carattere derogatorio, quale quella del c.d. *piano casa*, destinata in origine ad avere un’applicazione temporale estremamente limitata.

Nello specifico, l’articolo 15 della legge in oggetto consente di realizzare gli interventi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione, di cui agli **articoli 3 e 4 della L.R. n. 14 del 2009**, su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2020 – estendendo ulteriormente il precedente termine del 1° agosto 2019 – e proroga di un ulteriore anno la possibilità di avvalersi del regime derogatorio della predetta legge regionale, differendo al 31 dicembre 2021 il termine per la presentazione della SCIA o dell’istanza per il rilascio del permesso di costruire.

Occorre evidenziare che tale proroga determina altresì il protrarsi dell’eccezione di cui all’**articolo 6, comma 2, lettera c-bis), della legge n. 14 del 2009**, che consente addirittura, mediante motivata deliberazione del Consiglio comunale, la realizzazione degli interventi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione **anche in aree sottoposte a vincolo ai sensi del Piano paesaggistico territoriale (PPTR)** approvato con delibera della Giunta regionale n. 176 del 2015, previa intesa con lo Stato, ai sensi degli articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Benché la predetta disposizione eccezionale ammetta tali interventi secondo gli indirizzi e le direttive del PPTR, quest’ultimo, oltre agli indirizzi e alle direttive, detta, nell’ambito delle norme tecniche di attuazione (NTA), anche le c.d. *prescrizioni d’uso* (ossia i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) che non consentono gli interventi straordinari prorogati da ultimo dalla legge in esame.

Al riguardo, occorre evidenziare che gli articoli 3 e 4 della L.R. n. 14 del 2009, oggetto della proroga *de qua*, si riferiscono a interventi chiaramente in contrasto con svariate prescrizioni d’uso contenute nelle NTA del piano paesaggistico, quali, a titolo esemplificativo:



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

a) l'articolo 45 (“*Prescrizioni per i territori costieri e i territori contermini ai laghi*”), che non consente la realizzazione di qualsiasi opera edilizia, fatta eccezione per le opere finalizzate al recupero/ripristino dei valori paesistico/ambientali;

b) l'articolo 62 (“*Prescrizioni per boschi*”) che consente la ristrutturazione di edifici esistenti, ad esclusione di quelli che prevedono la demolizione e ricostruzione;

c) l'articolo 64 (“*Zone umide Ramsar*”) che non consente nuove edificazioni, ammettendo la demolizione e la ricostruzione di edifici esistenti a precise condizioni e senza aumento di volumetria e di superficie coperta.

Mediante la proroga dell'operatività della disciplina del c.d. *piano casa*, la Regione Puglia permette quindi la realizzazione di interventi di rilevante impatto sul territorio in deroga al piano paesaggistico approvato previa intesa con lo Stato.

E ciò, come detto, non solo con riferimento al **paesaggio non direttamente vincolato** – comunque co-pianificato con lo Stato, in quanto anch'esso oggetto di tutela ai sensi della Convenzione europea del paesaggio, sottoscritta a Firenze del 20 ottobre 2000 e ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14 – ma persino in relazione ai **beni paesaggistici vincolati**, sulla base di una mera deliberazione del Consiglio comunale interessato.

Vengono, quindi, radicalmente disconosciute la natura e la funzione del piano paesaggistico, il quale costituisce lo strumento cardine della pianificazione del territorio, cui devono conformarsi gli strumenti di pianificazione urbanistica comunale (art. 145, commi 4 e 5, del Codice di settore), e che è immediatamente cogente e prevalente sulle previsioni dei piani territoriali e urbanistici (art. 143, comma 9, del Codice) e assolutamente inderogabile da parte di qualsivoglia altro atto pianificatorio (cfr. artt. 145, comma 3 del Codice).

La proroga disposta dalla normativa regionale in oggetto segue, peraltro, numerose proroghe da parte di disposizioni regionali succedutesi nel tempo (L.R. n. 1/2012, L.R. n. 18/2012, L.R. n. 49/2014, L.R. n. 33/2015, L.R. 37/2016, L.R. n. 51/2017, L.R. n. 59/2018 e L.R. n. 55/2019).

In sostanza, con l'ulteriore – ennesima – proroga contenuta nella legge regionale n. 35 del 2020, la Regione perpetua ulteriormente una disciplina derogatoria introdotta per la prima volta nel 2009 e che consente la realizzazione di interventi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione anche nelle aree sottoposte a tutela paesaggistica ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

La finalità normativa era originariamente quella di consentire interventi “straordinari”, per un periodo temporalmente limitato, mentre le continue proroghe, apportate con leggi regionali che si susseguono nel tempo, hanno determinato la sostanziale stabilizzazione di tali deroghe nel lungo periodo, con il risultato di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi assentibili in contrasto con la disciplina urbanistica e paesaggistica, quest'ultima peraltro condivisa tra lo Stato e la Regione con l'approvazione del PPTR, in tal modo determinando una riduzione dei livelli di tutela paesaggistica ivi previsti.

2. L'articolo 15 della legge regionale della Puglia n. 43 del 2020 è manifestamente affetto da illegittimità costituzionale.



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

Invero, gli interventi consentiti dalla previsione normativa sono collocati al di fuori del necessario quadro di riferimento che dovrebbe essere costituito – laddove incidano su beni soggetti a tutela paesaggistica – dalle previsioni del piano paesaggistico, ai sensi degli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice di settore. Soltanto a quest’ultimo strumento, elaborato d’intesa tra Stato e Regione, spetta infatti stabilire, per ciascuna area tutelata, le prescrizioni d’uso, nonché individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili, di quelle vietate e le condizioni delle eventuali trasformazioni.

La legge regionale in esame introduce invece una modifica unilaterale della disciplina di tutela prevista dal PPTR e dalle sue NTA, la cui revisione può avvenire esclusivamente nel rispetto dei presupposti e delle modalità previsti dall’articolo 3 dell’Accordo di copianificazione, sottoscritto congiuntamente con questo Ministero il 16 gennaio 2015, ai sensi dell’articolo 143, comma 2, del Codice di settore.

Così operando, la norma regionale si pone in contrasto con gli articoli 135, 143 e 145 del Codice di settore, che costituiscono norme interposte rispetto all’articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

La Corte costituzionale ha, infatti, da tempo affermato l’esistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (Corte cost. n. 86 del 2019) e ha rimarcato che l’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica “è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull’intero territorio nazionale” (Corte cost., n. 182 del 2006; cfr. anche la sentenza n. 272 del 2009).

La Regione, con l’ennesima proroga di norme derogatorie e straordinarie, destinate ad applicarsi anche con riferimento ai beni paesaggistici in difformità alle prescrizioni d’uso stabilite dalle NTA del PPTR, determina surrettiziamente l’effetto di operare una pianificazione *ex lege* che non tiene conto dei valori paesaggistici, ponendosi al di fuori della necessaria condivisione con lo Stato.

Al riguardo, la Corte ha riconosciuto la prevalenza dell’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, rimarcando che: “Come questa Corte ha avuto modo di affermare anche di recente con la sentenza n. 367 del 2007, sul territorio vengono a gravare più interessi pubblici: da un lato, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, in base all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.; dall’altro, quelli riguardanti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati, in virtù del terzo comma dello stesso art. 117, alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. In definitiva, si «tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti» (così la citata sentenza n. 367 del 2007). Ne consegue, sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di paesaggio, la «separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall’altro», prevalendo, comunque, «l’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica» (sentenza n. 182 del 2006). E’ in siffatta più ampia prospettiva che, dunque, si colloca il principio della “gerarchia” degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall’art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004” (sentenza n. 180 del 2008).

D’altro canto, la Corte ha affermato anche che la compressione di diritti costituzionali, quali l’interesse alla tutela del paesaggio e il principio di copianificazione, può essere giustificata per ragioni



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

eccezionali e per un limitato arco temporale, qualificandosi conseguentemente come illegittima la proroga reiterata di tale compressione (cfr. Corte cost., sentenza n. 186 del 2013).

La disposizione regionale censurata è, pertanto, illegittima per violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, di cui all'**articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost., rispetto alla quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.**

3. È, inoltre, ravvisabile la violazione dell'**articolo 9** della Costituzione, in quanto la disciplina introdotta mediante la legge regionale censurata è potenzialmente pregiudizievole per la tutela del paesaggio, che ha valenza di interesse costituzionale primario e assoluto (v. Corte cost. n. 367 del 2007).

Come anzidetto, anche a voler ritenere giustificata la prima compressione subita da tale interesse, non si giustifica, invece, la proroga *sine die* della disciplina regionale che ha determinato l'abbassamento del livello della tutela del paesaggio.

4. Deve, inoltre, rilevarsi che la legge regionale in esame costituisce il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del lungo percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all'approvazione del piano paesaggistico regionale.

Va ricordato al riguardo che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, il principio di leale collaborazione "*deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni*", atteso che "*la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti*" (così in particolare, tra le tante, Corte cost. n. 31 del 2006). In particolare, la Corte ha chiarito che "*Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto*" (così ancora la sentenza da ultimo richiamata).

La scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2015, si pone, pertanto, in contrasto anche con il predetto **principio di leale collaborazione** (cfr., con riferimento alla leale collaborazione ai fini della pianificazione paesaggistica, Corte cost. n. 240 del 2020).

5. Infine, come detto, l'articolo 15 della legge regionale n. 43 del 2020 proroga di un anno il termine per avvalersi del c.d. *piano casa* e ne estende persino l'ambito applicativo, includendovi gli immobili esistenti alla data del 1° agosto 2020. Viene, così, perpetuato e ampliato il regime "straordinario" introdotto per la prima volta nel 2009 e che consente sin da allora la realizzazione di nuove volumetrie in deroga alla pianificazione urbanistica.

Si specifica, al riguardo, che la finalità normativa era originariamente quella di consentire interventi straordinari, per un periodo temporalmente limitato. Dato, questo, puntualmente evidenziato dalla Corte costituzionale, la quale non ha mancato di rilevare come il c.d. piano casa fosse una "*misura straordinaria di rilancio del mercato edilizio predisposta nel 2008 dal legislatore statale, contenuta nell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la*



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133” (Corte cost. n. 70 del 2020).

Questa originaria finalità appare essere stata snaturata dalla Regione, la quale, attraverso reiterate proroghe, ha determinato la sostanziale stabilizzazione, per oltre un decennio, delle deroghe consentite dalla legge n. 24 del 2009 e persino l’ampliamento della relativa portata applicativa.

Il risultato è quello di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi consentiti *ex lege*, al di fuori di qualsivoglia valutazione del singolo contesto territoriale, scardinando così il principio fondamentale in materia di governo del territorio – sotteso all’intero impianto della legge urbanistica n. 1150 del 1942, in particolare a seguito delle modifiche apportatevi dalla legge n. 765 del 1967 – secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale.

Da ciò la violazione dell’**articolo 117, terzo comma, della Costituzione.**

Si ritiene, pertanto, che l’articolo 15 della legge regionale n. 35 del 2020, che modifica gli articoli 5 e 7 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14, sia affetto dai profili di illegittimità costituzionale illustrati. Se ne propone conseguentemente, l’impugnativa, nei sensi e nei termini sopra indicati.

IL CAPO DELL’UFFICIO
(Annalisa Cipollone)

Annalisa Cipollone